

Universitas Cendrawasih - Jayapura

Analisis Rencana Pelaksanaan Desentralisasi di Propinsi Papua
(Analytic Program for Implementing Decentralization in Papua Province)

Decentralization Workshop II
Strengthening the University Capacity to Support Decentralization
(Lokakarya Kedua Untuk Meningkatkan Kesanggupan Universitas
Mendukung Desentralisasi)

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia
Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

June 4 – 10, 2000

USAID-funded Partnership for Economic Growth (PEG Project).
The views expressed in this report are those of the author and not necessarily those of
USAID, the U.S. Government, or the Government of Indonesia.

ANALISIS RENCANA PELAKSANAAN DESENTRALISASI DI PROPINSI PAPUA

Oleh:

TIM UNIVERSITAS CENDERAWASIH JAYAPURA

Disampaikan pada
**Work Shop II Fiscal Decentralization
Kerjasama
Lembaga Penyelidikan Ekonomi Masyarakat Universitas Indonesia
(LPEM – UI)
Dengan
The Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)**

Jakarta, 5-10 Juni 2000

I. PENDAHULUAN

Pilihan terhadap penguatan paradigma desentralisasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan telah menjadi komitmen Pemerintah era reformasi. Komitmen ini dilatari oleh kenyataan yang menunjukkan bahwa strategi penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang berbasis pada paradigma sentralisasi ternyata tidak efektif dalam proses pembinaan kapasitas lokal.

Merespon kondisi ini dan didorong oleh adanya tuntutan reformasi diberbagai bidang, maka pemerintah orde reformasi telah menempatkan tema otonomi daerah sebagai salah satu agenda utamanya. Sebagai manifestasi dari komitmen ini, maka ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, membuat prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang—undangan. Sedangkan Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (*UU No. 22 tahun 1999 pasal 1*).

Desentralisasi di Indonesia, yang berkaitan dengan pelaksanaan UU No. 22 tahun 1999 dan UU No.25/1999, tak pelak lagi akan berpengaruh terhadap aspek "*Keadilan dan Pemerataan*" dan aspek "*Efisiensi*". Dari segi pemerataan, kesenjangan pendapatan antar daerah dapat diperkecil dengan pemeratakan ketersediaan sumber dana antar pemerintah daerah berdasarkan prinsip **Finance Follows Function**.

Sementara dari segi efisiensi, diharapkan bahwa proses desentralisasi akan mengalihkan sumber keuangan untuk pembiayaan pelayanan publik yang semula disesuaikan dengan "kepentingan" daerah.

Selain itu, peningkatan produktivitas faktor produksi daerah dapat tercapai seandainya bahaya laten korupsi (KKN) dapat dikikis dan terbentuk pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa.

Ciri utama yang mewujudkan suatu daerah mampu berotonomi terletak pada kemampuan keuangan daerah. Artinya daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya.

Kebijakan perimbangan keuangan pusat-daerah harus mengatur secara pasti pengalokasian "**dana perimbangan**".

Smith (1985) membedakan tujuan desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan dua sudut pandang kepentingan : Pemerintah Pusat dan kepentingan Pemerintah Daerah, sedikitnya ada empat tujuan utama dari kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah : pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan, menciptakan stabilitas politik, dan mewujudkan demokratisasi sistem pemerintahan di daerah.

Sementara, bila dilihat dari sisi kepentingan pemerintah daerah, tujuan **pertama**, kebijakan desentralisasi dan Otonomi Daerah adalah untuk mewujudkan apa yang disebut sebagai Political Equality. Ini berarti bahwa melalui pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal.

Tujuan **kedua**, adalah untuk menciptakan local accountability.

Tujuan **ketiga**, adalah untuk mewujudkan apa yang disebut dengan lokal responsiveness, karena pemerintah daerah dianggap lebih banyak mengetahui berbagai masalah yang dihadapi oleh masyarakatnya.

Perubahan sistem pengelolaan keuangan daerah senantiasa harus berubah dan berkembang karena cakupannya sangat luas yaitu (1) antara Pemerintah Pusat dan Propinsi – Kabupaten, (2) antara Pemerintah Propinsi dengan Kabupaten sampai di tingkat Desa/Kelurahan.

Di dalam perubahan sistem pengelolaan keuangan daerah terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang dapat dikembangkan yaitu :

1. Apakah undang-undang pemerintah, peraturan daerah dapat mengakomodisir azas keadilan;
2. Apakah dapat mendorong dan memberdayakan Pemerintah Daerah;
3. Apakah prosentase bagi hasil dapat mendukung kemandirian daerah;
4. Apakah dapat memperkecil kesenjangan;
5. Apakah kita mampu merumuskan formulasi persentasi pembagian yang adil dan saling menguntungkan;

II. KEADAAN SOSIAL DAN EKONOMI DAERAH PAPUA

1. Keadaan Sosial

a. Pendidikan

Peningkatan Partisipasi penduduk usia sekolah tentunya harus diimbangi dengan penyediaan sarana fisik pendidikan maupun tenaga guru yang memadai. Pada tahun 1998/1999 jumlah Sekolah Dasar dan SLTP mengalami kenaikan menjadi 2.332 Sekolah Dasar dan 340 SLTP atau masing-masing naik sebesar 1,46% dan 3,98%. Begitu juga jumlah SMU dan SMK meningkat menjadi 110 SMU (0,92 %) dan 30 SMK (7,14%).

Sementara itu jumlah murid Sekolah Dasar tahun 1998/1999 sebanyak 319.945 murid, TK 12.921 murid dan SLTP 80.461 murid, masing-masing mengalami kenaikan untuk Sekolah Dasar 5,14% dan SLTP 5,72%. Demikian pula jumlah murid SMU sebanyak 33.528 murid dan

Sekolah Kejuruan (SMK) 17.459 murid, masing-masing mengalami kenaikan sebesar 5,46% dan 7,70%. Ratio murid terhadap guru di Sekolah Dasar Negeri pada tahun 1997/1998 sebesar 21, sedangkan SD swasta rasio murid terhadap guru sebesar 21.

Rasio murid terhadap guru di SLTP (negeri dan Swasta) adalah 19. Untuk SMU Negeri rasio guru dan murid adalah 15, sedangkan SMU swasta 31 dan SMU Kejuruan 21.

Jumlah peserta Ebtanas SMU/K periode 1997/1998 sebanyak 12.061 dan yang berhasil sebanyak 11.837 siswa atau sebesar 98,14 %.

Perkembangan jumlah mahasiswa Perguruan Tinggi Negeri Universitas Cenderawasih sepuluh tahun terakhir cukup pesat. Rata-rata pertumbuhannya selama periode 1987 – 1997 naik dengan $\pm 8,87$ % setiap tahun.

Pada tahun 1998 jumlah mahasiswa Universitas Cenderawasih mencapai 7.789 orang dan pada tahun 2000 telah mencapai 10.200 mahasiswa yang terdiri atas 6 Fakultas yaitu, Pertanian, Ekonomi, Hukum, MIPA, FISIP, FKIP dan D-3 Tehnik serta Fakultas Kesehatan Masyarakat yang akan dibuka tahun ini. Selain Universitas Cenderawasih, di Papua terdapat 24 Perguruan Tinggi Swasta antara lain Universitas Teknologi Jayapura, dua buah Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi dan lain-lain.

b. Kesehatan

Untuk mencapai derajat kesehatan yang optimal bagi setiap warga masyarakat, pembangunan di bidang kesehatan terus digalakkan di seluruh Papua. Pada tahun 1998 jumlah rumah sakit sebanyak 23 buah dengan kapasitas tempat tidur 1.640 tempat tidur. Jumlah Puskesmas dan Puskesmas Pembantu pada tahun 1998 sebanyak 190 dan 788 unit. Pada tahun 1998 jumlah dokter berkurang dari 323 orang menjadi 278. Sedangkan jumlah para medis mengalami kenaikan dibanding tahun 1997.

2. Ekonomi Daerah

a. PDRB

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku tahun 1998 mencapai Rp. 19, 26 triliun.

Dari jumlah tersebut sektor pertambangan dan penggalian penyumbang besar terhadap totalitas nilai PDRB sebesar Rp. 12,97 triliun (67,37 %) diikuti sektor pertanian Rp. 2,48 triliun, (12,87 %) sektor jasa Rp. 878,44 miliar, sektor keuangan, persawaan dan jasa perusahaan sebesar Rp. 729,75 miliar dan yang paling kecil adalah sektor listrik dan air minum sebesar Rp.32,68 miliar.

Secara total pertumbuhan ekonomi Papua pada tahun 1996, 1997 dan 1998 secara berturut-turut sebesar 13,87 %, 7,42% dan 12,53 %, sementara pertumbuhan ekonomi secara nasional minus 13,68 %.

Apabila dilihat angka pertumbuhan masing-masing sektor pada tahun 1998 maka pertambangan mempunyai angka pertumbuhan paling tinggi yaitu sebesar 35,42 %. Sedangkan sektor pertanian, industri, bangunan, perdagangan, hotel, restoran dan jasa-jasa mempunyai pertumbuhan yang negatif.

Pendapatan regional perkapita atas dasar harga konstan pada tahun 1996,1997 dan 1998 berturut-turut adalah RP.3,08 juta (1996), Rp.3;22 juta (1997), Rp.3,53 juta (1998).

Secara riil pertumbuhan pendapatan perkapita pada tahun 1998 sekitar 3,62 % sedikit lamban dibandingkan tahun sebelumnya yaitu sekitar 4 , 55%.

b. Ekspor Dan Impor

Pada tahun 1997 dan 1998 nilai ekspor Papua lebih besar bila dibandingkan dengan impornya, sehingga terjadi surplus pada tahun 1997 sebesar Rp. 240,84 miliar dan pada tahun 1998 terjadi surplus sebesar

Rp. 333, 45 miliar atau terjadi kenaikan 38,45 %. Volume ekspor Papua pada tahun 1998 secara keseluruhan mencapai 2.701 juta ton dengan nilai ekspor US \$ 1.497, 51 juta.

Pangsa pasar ekspor Papua adalah negara-negara Asia (Jepang, Korea Selatan, Filipina dan Asia lainnya).

Total nilai impor Papua tahun 1998 mencapai US \$ 414, 79 juta lebih. Dari total impor tersebut, sebesar 90,33 % melalui pelabuhan Amamapare Kabupaten Administrasi Mimika.

c. Keuangan Daerah

Realisasi penerimaan daerah otonom daerah Tingkat I Propinsi Papua selama tahun 1993/1994 sampai 1997/1998 terus meningkat. Pada tahun 1997/1998 realisasi penerimaan mencapai Rp. 298, 29 miliar dan pada tahun yang sama realisasi pengeluaran Rp. 277,52 miliar.

Realisasi penerimaan daerah Tingkat II se Propinsi Papua pada tahun 1997/1998 mencapai Rp. 663,98 miliar sedangkan realisasi pengeluaran mencapai Rp. 662,63 miliar.

d. Perbankan

Jumlah bank di Papua akhir tahun 1998 meningkat menjadi 132 kantor bank, dengan posisi kredit yang disalurkan pada tahun tersebut sebesar Rp. 880,57 miliar.

e. Investasi

Jumlah proyek PMDN terus berkembang dari tahun ketahun. Pada tahun 1998 jumlah proyek yang di invest sebanyak 86 proyek dengan realisasi investasi sebesar Rp. 1,105 triliun. Tenaga kerja yang diserap 20. 216 orang di mana sebanyak 20. 088 orang adalah tenaga kerja asal Indonesia dan 128 orang tenaga kerja Asing.

III. SITUASI DAN KONDISI PEMERINTAH DAERAH

Pemerintah di bentuk untuk memberikan pelayanan serta menciptakan kondisi yang memungkinkan berkembangnya kreativitas aparat pemerintah, bukan untuk melayani diri sendiri apalagi dilayani. Ini berarti pemerintah seharusnya memiliki keberpihakan kepada masyarakat, yaitu mendekatkan diri dengan masyarakat, sehingga pemerintah dapat memberikan respons secara cepat, akomodatif, demokratis dan ekonomis terhadap kebutuhan masyarakat yang dinamis.

1. Kondisi Obyektif

Propinsi Papua memiliki luas 642.800 km² dari luas tersebut merupakan daerah daratan. Topografi daratan bervariasi yaitu dari daratan rendah yang berawa-rawa sampai dengan pegunungan yang sangat tinggi dengan puncak yang bersalju. Kabupaten Jayawijaya merupakan Daerah tertinggi (1.250 meter di atas permukaan laut), sedangkan Kabupaten Merauke adalah Daerah terendah (3,5 meter di atas permukaan laut). Wilayah ini memiliki potensi yang melimpah meliputi potensi tambang dan bahan galian, hasil hutan, hasil laut dan lain-lain.

2. Politik dan Pemerintahan

Kondisi politik di wilayah Propinsi Papua akhir-akhir ini cenderung memanas, walaupun secara umum belum signifikan mengganggu aktivitas pemerintah dan masyarakat. Hal yang menonjol dari aspek politik adalah adanya gerakan kelompok masyarakat yang memperjuangkan kemerdekaan Papua. Fenomena ancaman disintegrasi ini merupakan ekspresi dari rasa ketidakadilan dan diskriminatif yang dirasakan oleh masyarakat Papua selama ± 38 tahun berada di bawah naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara administratif Pemerintahan Propinsi Papua terbagi dalam 12 Kabupaten, 2 Kota, 173 kecamatan, 2.803 desa/kelurahan dan 111 UPT.

Permasalahan aspek pemerintahan meliputi : ketidakseimbangan antara kelembagaan dengan tugas dan fungsi, kualitas dan kuantitas aparatur terbatas dan tidak merata, duplikasi tugas dan fungsi, sarana dan prasarana pendukung terbatas, ketidak sesuaian dengan keahlian dengan tugas/jabatan, diskriminasi terhadap putra daerah dalam struktur pemerintahan dan pengembangan kerier, pola rekrutment pegawai yang sentralistis, mengakibatkan keterbatasan kesempatan bagi putra daerah, ketidak jelasan pola pembinaan pegawai, tidak relevan pembentukan dinas daerah dengan kebutuhan dan potensi daerah, kualitas anggota DPRD relatif rendah.

3. Kebutuhan Sumber Daya Manusia Profesional Pendukung Pelaksanaan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 di Propinsi Papua

Untuk mendukung pelaksanaan UU No. 25 tahun 1999 di Papua, maka sejak dari sekarang perlu dihitung dan dilaksanakan berapa jumlah staf pemda Propinsi dan Kabupaten/Kota yang disiapkan dari sekarang. Pemda harus menciptakan profesionalisme aparat Pemda yang berkaitan dengan perbaikan administrasi penerimaan, penggunaan keuangan daerah dan perencanaan daerah (Bappeda).

Kualifikasi staf Pemda untuk mengelola keuangan daerah dapat dikategorikan atas :

- (1) Kualifikasi pendidikan diploma;
- (2) Pendidikan S1 dan;
- (3) Pendidikan S2 dan S3 keuangan daerah;

Dimulai dari tingkat desa, Kecamatan, Kabupaten/Kota sampai Propinsi :

- a. Perlu dilakukan perencanaan alokasi berbagai jenis keahlian yang dibutuhkan;

- b. Sistem penerimaan;
- c. Sumber pegawai;
- d. Sistem penjenjangan pendidikan keahlian;
- e. Tempat pendidikan / pelatihan / Universitas.

Pada tingkat Kabupaten dan Propinsi alokasi pegawai dapat dilihat dari segi (1) Golongan, dan (2) Pendidikan. Kenyataan sekarang di Propinsi Papua belum dilakukan alokasi pegawai sesuai keahlian dan rencana pengembangannya per Kabupaten, Kecamatan/Desa dan Propinsi.

Khusus untuk staf profesional daerah dapat dialokasikan sebagai berikut :

- a. Tenaga Ahli Madya D3 (AKD) 10 orang perkabupaten.
- b. Tenaga Ahli S1 (KKD) 10 orang perkabupaten.
- c. Magister Keuangan Daerah (S2 MKD) 20 orang perkabupaten.
- d. Doktor Keuangan Daerah (S3) 3 orang perpropinsi.

4. Penduduk dan Ketenagakerjaan

a. Penduduk

Berdasarkan data BPS Propinsi Papua tahun 1999, jumlah penduduk sekitar 2.217.200 jiwa dengan kepadatan 4 jiwa/km². Propinsi ini dihuni 57 kelompok etnik dan 252 macam bahasa dengan variasi budaya adat istiadat.

Secara rata-rata laju pertumbuhan penduduk Propinsi Papua selama periode 1996-1998 masing-masing tumbuh dengan 3,34 % dan 2,98 %.

b. Ketenagakerjaan

Akumulasi jumlah pencari kerja di Papua hingga tahun 1998 mencapai 93.549 orang. Dari jumlah tersebut sebanyak 4.306 orang sudah ditempatkan. Sedangkan banyaknya lowongan kerja yang terdaftar selama tahun 1998 sebanyak 4.446 orang, yang dipenuhi 4.306 orang.

Dari jumlah lowongan kerja terdaftar 53,31 % adalah sektor jasa.

Jumlah pencari kerja di atas yang berijazah SMU/SMK 71,62 %, 10,15 % sarjana lengkap, 3,42% Sarjana Muda/D-III dan 8,17 % SLTP dan SD ke bawah.

Banyaknya pegawai negeri sipil di Daerah Otonom Tingkat I Papua sampai akhir tahun 1998 sebanyak 37.454 orang dengan rincian 19.775 (52,80 %) PNS Pusat diperbantukan, PNS diperkerjakan sebanyak 1.542 orang dan sisanya adalah PNS daerah sebanyak 16.121 orang (43,04 %).

Dari jumlah tersebut sebanyak 32.287 orang (86,20 %) terbesar di seluruh Dati II se Papua dengan rincian 38,28 % adalah PNS daerah, 3,48 % PNS yang dipekerjakan 58,19 % PNS diperbantukan.

Adapun banyaknya Pegawai Negeri Sipil Daerah menurut jenis kepegawian dan satuan kerja adalah :

I. Pemda Tk I Papua

1. Sekretariat Wilayah Daerah	= 896 orang
2. Sekretariat	= 77 orang
3. Dinas-dinas Otonom Tingkat I	= 3.570 orang
4. Dekonsentrasi	= 266 orang
5. Badan-badan Tk. I	= 204 orang
6. Pembantu Gubernur	= 113 orang
7. Kantor arsip dan PD E	= 41 orang

II. Pemda Tingkat II Papua

1. Merauke	= 4.608 orang
2. Jayawijaya	= 3.603 orang
3. Jayapura	= 3.638 orang
4. Paniai	= 308 orang
5. Puncak Jaya	= 289 orang
6. Nabire	= 3.828 orang
7. Fak-fak	= 2.559 orang
8. Mimika	= 319 orang

9. Sorong	= 3.882 orang
10. Manokwari	= 3.162 orang
11. Yapen Waropen	= 3.162 orang
12. Biak Numfor	= 3.068 orang
13. Kodya Jayapura	= <u>727 orang</u>

Jumlah 37.454 orang

Apabila dilihat menurut golongan kepangkatan, 67,34 % adalah golongan II, golongan I sebesar 11,89 %, golongan III 20 % dan sisanya golongan IV. Jika dilihat menurut tingkat pendidikan yang ditamatkan, maka dari jumlah PNS tersebut SD= 4.099 orang, SITP 21.855 orang, SLTA 25.289 orang Sarjana Muda 2.227 orang, S1= 2.944 orang dan S2= 40 orang. Jumlah S2 tersebut belum termasuk yang baru selesai dari MEP kurang lebih 40 Orang dari MMT kurang lebih 20 orang dan dari MAP kurang lebih 30 orang.

IV. KESIAPAN PEMDA MENYONGSONG DESENTRALISASI.

1. Proses Desentralisasi

Refleksi terhadap keberadaan Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam memasuki millenium baru (Millenium III) mengidentifikasi adanya ancaman disintegrasi. Ancaman disintegrasi tersebut telah menggejala sejalan dengan bergulirnya roda reformasi.

Ancaman disintegrasi ini teraktualisasi dalam dua tataran dimensi :

Pertama, dimensi Vertikal yaitu ancaman disintegrasi yang dilatar belakangi oleh pertentangan atau konflik antara Daerah dengan Pemerintah Pusat, yang ditandai dengan merebaknya keinginan kelompok masyarakat di beberapa daerah untuk memisahkan diri (memerdekakan) diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui berbagai gerakan seperti GAM,

(Gerakan Aceh Merdeka) , GSM (Gerakan Sulawesi Merdeka), GRM (Gerakan Riau Merdeka), GPM (Gerakan Papua Merdeka) dan sebagainya.

Kedua, Dimensi horisontal, yaitu ancaman disintegrasi yang dilatarbelakangi oleh pertentangan atau konflik antar sesama kelompok masyarakat seperti : Peristiwa Maluku Kelabu, Pembantaian Ketapang, konflik antar Etnis di Sambas, kasus ninja di Jawa Timur dan sebagainya.

Merebaknya ancaman disintegrasi bangsa baik pada tataran dimensi vertikal maupun dimensi horisontal harus dipahami sebagai suatu gejala penggugatan terhadap eksistensi Negara Kesatuan. Gugatan ini didasari oleh ketidakadilan yang dirasakan daerah, sistem pengelolaan negara secara sentralistik telah mematikan daerah. Sumber-sumber ekonomi daerah dikuras oleh Pemerintah Pusat dengan pembagian yang dianggap tidak adil. Partisipasi politik dari daerah terhambat, bahkan kewenangan administratif pemerintahan di daerah pun dibatasi. Ketergantungan semu antara Pemerintah Daerah ke Pusat selama ini telah mematikan kreatifitas daerah yang bermuara pada terkuburnya kemandirian lokal. Oleh karena itu pembagian kekuasaan kewenangan antara Pusat dan Daerah, harus dilakukan berdasarkan kesepakatan bersama, dan diimplementasikan secara konsisten. Melalui kesepakatan ini maka akan jelas hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Mengingat bahwa kedudukan Daerah sebagai mitra Pusat, maka kewenangan terhadap penguasaan dan pengelolaan sumberdaya didaerah seharusnya menjadi milik bersama antar Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat. Hal ini menjadi hal penting agar Daerah tidak merasa dieksploitor oleh Pusat, yang bermuara pada munculnya ancaman disintegrasi.

Berdasarkan uraian-uraian diatas dapat disimpulkan bahwa Pemda siap atau tidak siap, melaksanakan proses desentralisasi harus tetap dilaksanakan. Tentang kesiapan Pemda Papua, khususnya pada tingkat Propinsi telah siap melaksanakan desentralisasi, walaupun beberapa Daerah Kabupaten dan Kota, seperti; Paniai, Puncak Jaya, dengan pertimbangan kesiapan sarana

prasarana pendukung dan SDM mungkin pelaksanaan desentralisasi sebaiknya dilaksanakan secara bertahap.

Guna mencapai kemandirian Daerah esensinya adalah penerapan Otonomi Daerah yang luas (khusus) dalam bentuk kewenangan untuk merancang dan menentukan pilihan-pilihan terbaik bagi daerah tersebut. Karena kemandirian daerah bertumpuh pada semua sumber daya yang ada didaerahnya guna pemenuhan kebutuhan dan kesejahteraan rakyatnya, dengan sumber daya manusia sebagai pelaku pembangunan yang pertama dan utama.

Sehubungan dengan itu upaya pembangunan SDM Papua terus dilaksanakan melalui program pembangunan dibidang pendidikan formal dan informal, namun upaya-upaya ini masih banyak mengalami kendala disana-sini seperti: keterbatasan dana, tenaga, keterbatasan infrastruktur dan sebagainya.

Perguruan Tinggi di Daerah Papua berjumlah 24 buah yang merupakan bagian dari aset-aset dan agen-agen pembangunan SDM juga belum berkembang baik karena keterbatasan dana dan sebagainya.

Pendidikan, khususnya Pendidikan Tinggi merupakan bagian dari pendidikan Nasional yang memegang peranan yang penting dalam pengembangan dan pembangunan SDM di Papua

Selama 37 tahun Papua berintegrasi dengan Republik Indonesia, pembangunan Daerah dan Nasional kurang mengangkat kualitas SDM Papua. Dengan demikian perlu ada tindakan yang nyata kedepan untuk memperbaiki kondisi ini dan jangan lagi mengulangi kesalahan yang sama.

Strategi pengembangan SDM Papua memerlukan peran semua pihak, pemerintah dan masyarakat di Papua dalam konteks Otonomi Daerah khusus. Perguruan Tinggi di Daerah Papua merupakan development agent yang sangat strategis dalam perspektif ini.

Keunggulan perekonomian Papua nantinya, justru terletak pada kekayaan sumber daya alamnya antara lain hasil laut, hutan dan tambang. Menurut hasil penelitian dikemukakan bahwa hingga 100-200 tahun mendatang basis

perekonomian Papua masih akan tetap berada pada eksploitasi sektor-sektor ekonomi ekstraktif.

2. Transfer Of Personnel

Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional dalam menyelenggarakan pemerintahan, antara lain melalui pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya secara berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan dengan memberdayakan masyarakat, menumbuhkembangkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Tentang kesiapan SDM daerah dalam melaksanakan Otonomi Daerah, khususnya untuk daerah Papua, maka alternatif yang terbaik adalah memberdayakan SDM daerah setempat.

Bila ada kebijaksanaan mendorong pegawai Departemen Pusat pindah ke Daerah, maka kebijakan tersebut tidak akan menyelesaikan permasalahan penyediaan SDM yang ada di daerah, bahkan dapat menambah rumit permasalahan.

Yang perlu dilakukan daerah sekarang ini adalah inventarisasi kekuatan seluruh pegawai termasuk dari Departemen dan Instansi Vertikal. Kesiapan SDM di sektor pemerintahan pada dasarnya tidak menghadapi masalah besar. Yang perlu dilakukan Daerah adalah menghitung kekurangan dan kelebihan pegawai menurut kelompok dinas dan instansi vertikal dengan terlebih dahulu menghitung dan menyusun perkiraan kebutuhan pegawai menurut instansi/dinas baik Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II.

Kemudian melihat kemungkinan pengisian lintas sektoral dari yang berkelebihan ke yang kekurangan pegawai baik Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II.

Dalam implementasi desentralisasi selalu ada pertanyaan tentang apakah proses desentralisasi sebaiknya dilaksanakan secara bertahap ataukah sekaligus dengan argumentasi/alasan bahwa SDM belum siap, walupun Indonesia sudah 55 tahun merdeka, dan Propinsi Papua sudah 37 tahun berintegrasi dengan Negara Republik Indonesia, dan setiap saat kita berseminar, diskusi tentang SDM, tetapi ada saja alasan belum siap SDMnya. Kalau demikian halnya kapan siapnya, kalau tidak mulai dari sekarang dan mari kita siapkan SDM itu.

3. Konsekuensi dan Ratifikasi Desentralisasi

Kedepan sistem pemerintahan di daerah akan menghadapi suatu perubahan yang fundamental.

Bila betul-betul sistem desentralisasi diserahkan kepada daerah dengan sepenuh hati, bukan setengah hati atau seperempat hati maka kami yakin Propinsi Papua akan mampu dan bisa membangun daerahnya dengan cepat walupun kita tahu bersama bahwa pembangunan di Papua sudah ketinggalan berpuluh-puluh tahun bila dibanding pembangunan di pulau Jawa, tetapi daerah ini memiliki kekayaan alam yang dapat dimanfaatkan untuk mempercepat proses pembangunan.

Kenapa pembangunan bisa lebih cepat, karena daerah Papua memiliki potensi sumber daya alam yang cukup memberikan hasil untuk membangun daerahnya, bila kekayaan itu tidak hampir semua di bawah ke Jakarta selama ini.

Keanekaragaman sumber daya alam di Papua dalam berbagai bidang usaha yang dapat dikembangkan adalah :

- Agribisnis/Agroindustri
- Tambang dan bahan galian (umum dan minyak)

- Hasil Hutan
- Hasil Laut
- Perkebunan (Sawit, Kakao)
- Pariwisata
- Proyek Mamberamo
- Merauke untuk daerah pertanian pangan
- Minyak di Bintuni yang mempunyai potensi yang lebih besar dari potensi Natuna

Kami menyadari bahwa PAD masih kecil di Papua karena sumber-sumbernya masih sangat terbatas tapi sumber keuangan yang diharapkan adalah : dana alokasi umum (kurang lebih Rp. 2,1 triliun), Royalti dan retribusi galian C (kurang lebih Rp. 4 miliar), dan alokasi khusus, dana perimbangan dan pinjaman daerah, sedangkan PAD hanya sekitar Rp. 300 miliar

Selain itu sektor-sektor : ekonomi produksi / finish goods memang Papua mempunyai ketergantungan pada daerah lain, tetapi apabila investasi ditingkatkan maka pengolahan hasil SDA di Papua akan diproses sampai finish goods yang **siap dikirim** ke daerah lain / di **ekspor** sehingga **value added** akan meningkat dan **tercipta kesempatan kerja** baru guna meningkatkan **income perkapita**.

PAD hanya bisa ditingkatkan di Papua melalui kreativitas daerah/ peningkatan investasi, karena masih sangat banyak potensi yang belum digali.

Selain itu akan di upayakan adanya penanaman modal dengan cara Pemda memegang saham pada perusahaan besar yang beroperasi di Papua. Karena itu kami upayakan melalui Otonomi Khusus agar Papua tidak terlalu dibatasi meminjam uang keluar, karena pengelolaan SDA yang belum optimal dan bila dikelola dengan baik akan mampu mengembalikan pinjaman itu plus bunga, guna percepatan proses pembangunan

Sesuai data yang kami peroleh dari BKPM dan KPKN Papua pinjaman dan dana bantuan luar negeri untuk Papua selama ini sangat kecil.

Ketertinggalan pembangunan di Papua yang dirasakan oleh masyarakat selama kurang lebih 37 tahun lalu, menyebabkan muncul kekecewaan yang diekspresikan dalam kegiatan menuntut merdeka

4. SWOT Analisis Desentralisasi di Daerah

Guna merumuskan strategi dan kebijakan yang relevan, dapat diaplikasikan dan efektif, maka adalah penting untuk menganalisis **kekuatan, kelemahan, kesempatan dan ancaman** dalam rangka implemenstasi desentralisasi. Rangkumannya dapat dilihat di bawah ini :

a. Kekuatan (Strenght)

- Potensi sumber daya alam yang banyak
- Kebijakan pemerintah pusat tentang Otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab secara proporsional dan Perimbangan Keuangan antara Pusat–Daerah (UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999). Yang diikuti dengan penerapan otonomi khusus Papua (GBHN-1999)
- Letak Propinsi Papua sebagi pintu kawasan Asia Pasifik sehingga memudahkan perdagangan.
- Kemauan pemerintah daerah dan masyarakat untuk membangun daerahnya sendiri.

b. Kelemahan (Weakness)

- Relatifnya rendahnya kualitas SDM.
- Jumlah penduduk yang terbatas.
- Infrastruktus kurang memadai.
- Lemahnya dukungan institusional yaitu sistem organisasi dan manajemen di bawah satu kepemimpinan yang kuat dan bijaksana.
- Kondisi geografis.

c. Kesempatan (*Opportunity*)

- Kewenangan daerah yang lebih besar untuk mengatur rumah tangga sendiri guna meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan.
- Terbukanya peluang investasi yang lebih besar.
- Terbukanya kesempatan untuk mengusahakan sendiri pinjaman dari luar.
- Terbukanya pasaran ekspor (liberalisasi perdagangan bebas).

d. Ancaman (*Treaths*)

- Kompetisi yang semakin sulit dengan isu globalisasi
- Semakin menipisnya dukungan sumber daya alam dan terjadinya pencemaran lingkungan.
- Tuntutan masyarakat untuk memilih merdeka dari pada Otonomi Khusus sehubungan dengan pudarnya kepercayaan masyarakat pada Pemerintah Pusat
- Ancaman konflik horisontal maupun vertikal yang dapat menyebabkan gangguan keamanan.

V. STRATEGI IMPLEMENTASI DESENTRALISASI

Pelaksanaan desentralisasi membutuhkan penataan kembali terhadap pemerintahan di daerah agar desentralisasi dapat diterapkan secara ekonomis, efektif, efisien dan akauntabel. Penataan kembali pemerintahan tersebut dilakukan terhadap sistem pemerintahan dan organisasi pemerintahan sehingga tercipta aparatur Pemda yang siap untuk mendukung operasionalisasi dari desentralisasi, sistem dan prosedur kerja yang berorientasi pada efisiensi dan efektifitas, penyempurnaan UU Pemda yang lebih akomodatif terhadap berbagai perubahan khususnya kewenangan yang memadai untuk berkreasi (Sarundajan, 1999).

Kendala-kendala yang sedang dihadapi di daerah, mendorong penataan kembali terhadap pemerintahan daerah dalam beberapa unsur pokok yaitu urusan otonomi, kelembagaan, kepegawaian, keuangan dan manajemen urusan otonomi. Unsur-unsur pokok ini merupakan satu kesatuan yang utuh sehingga tidak dapat ditata secara terpisah. Oleh karena itu, penataan kembali pemerintah daerah berarti penataan kembali beberapa unsur pokok di atas.

Urusan otonomi yang diserahkan dari pusat ke daerah disesuaikan dengan kondisi geografis dan karakteristik penduduk. Jumlah urusan otonomi yang akan diserahkan ke daerah, pada akhirnya membentuk jumlah kelembagaan di daerah yang mewadahi urusan tersebut sehingga jumlah kelembagaan mengacu pada kondisi geografis dan karakteristik penduduk. Selama ini, terdapat beberapa urusan yang tidak relevan dengan kepentingan daerah dan cenderung menimbulkan pemborosan anggaran pembangunan.

Penataan kembali kelembagaan di daerah berarti penataan kembali pegawai yang melaksanakan kelembagaan. Sistem kepegawaian Pemda selama ini kurang kondusif untuk mencetak pegawai yang profesional dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan karena kelemahan yang masih melekat pada proses rekrutmen, seleksi, penempatan, pengembangan dan pelatihan. Penempatan dan mutasi pegawai yang masih didasarkan senioritas dan eselonisasi sehingga kurang mendukung peningkatan kinerja dan menciptakan birokrasi yang sibuk mengurus pangkat dan eselon (Made Suwandi, 2000).

Kepegawaian adalah personil yang menjalankan urusan tersebut dalam wadah kelembagaan yang terbentuk. Pelaksanaan urusan otonomi harus dilengkapi dengan personil yang memadai baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Untuk menjamin personil yang memadai, diperlukan berbagai upaya penyempurnaan terhadap proses rekrutmen, seleksi, penempatan, pengembangan dan pelatihan. Pada unsur keuangan, Pemda hendaknya didukung oleh sumber-sumber keuangan yang memadai guna membiayai otonominya. Kelangkaan sumber-sumber ekonomi akan mengakibatkan keterbatasan pelayanan kebutuhan yang

dilakukan oleh Pemda dan apabila hal ini berlangsung lama akan mengakibatkan eksternalitas yang merugikan kepentingan nasional.

Dalam aspek manajemen urusan otonomi, pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, ekonomis dan akauntabel dalam penyelenggaraan otonomi di daerahnya. Pendekatan modern seperti privatisasi dan kemitraan dapat dicermati kemungkinan manfaatnya bagi pemerintahan daerah.

Dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka diperlukan penataan kembali terhadap urusan otonomi, kelembagaan, kepegawaian, keuangan dan manajemen urusan otonomi dari Pemerintah Daerah yang sekarang ini dengan mengacu pada peraturan-peraturan baru yang ditetapkan dalam UU No. 22 Tahun 1999.

Penataan Kembali Urusan Otonomi Daerah

a. Strategi Jangka Pendek

UU No. 22 Tahun 1999 mengisyaratkan adanya otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, sebelum pendelegasian urusan otonomi daerah dilaksanakan, Pemerintah Pusat perlu melakukan beberapa hal penting yaitu :

1. Penyusunan pedoman sebagai kerangka acuan bagi Pemda baik propinsi maupun kabupaten/kota untuk melakukan analisis kebutuhan daerah tentang urusan atau kewenangan apa yang cocok dan dapat diserahkan bagi daerah.
2. Hasil analisis kebutuhan daerah menjadi dasar bagi Pemda untuk merumuskan urusan-urusan atau kewenangan apa yang menjadi otonomi dalam jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang berhubung kelangkaan sumber-sumber ekonomi.
3. Pemerintah Pusat melakukan verifikasi dan validitas terhadap urusan-urusan otonomi daerah berdasarkan acuan atau pedoman yang dibuat Pemda.

4. Hasil verifikasi dan validitas tersebut perlu didiskusikan dengan Pemda guna mendapatkan persetujuan dari kedua belah pihak.
5. Merumuskan dan menetapkan UU otonomi khusus, sesuai amanah GBHN 1999. UU tersebut disusun dengan berlandaskan pada beberapa kriteria:
 - Muatan otonomi khusus harus memberikan proteksi (perlindungan) terhadap aktualisasi hak-hak dasar (hak hidup, hak atas keamanan, hak atas keyakinan);
 - Muatan otonomi khusus harus memberikan peluang bagi akselerasi pembangunan dalam rangka pencapaian kesejahteraan masyarakat;
 - Muatan otonomi khusus harus tetap mengaju pada muatan UU No. 22/1999 dan 25/1999;

b. Strategi Jangka Panjang

Subtansi pokok di sini adalah bagaimana mengatur pola distribusi urusan atau kewenangan secara optimal antar hierarki pemerintahan yang dibentuk. Pengaturan tersebut hendaknya mengacu pada pertimbangan cakupan wilayah guna menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, ekonomis dan akuntabel. Pertimbangan cakupan wilayah meliputi luas, batas, topografi dan potensi daerah. Luas wilayah mempengaruhi intensitas hubungan antara Pemda dan masyarakat serta ruang gerak dari pelaksanaan urusan-urusan otonomi daerah. Batas wilayah pemerintahan selaras dengan dinamika penduduk. Pertumbuhan penduduk mengakibatkan perluasan lokasi pemukiman yang berimplikasi terhadap aspek ekonomi, politik, administrasi dan wilayah kerja dari pemerintah daerah. Topografi mempengaruhi sarana transportasi, mobilitas modal dan tenaga kerja serta arus barang dan jasa. Potensi daerah yang cukup potensial untuk tujuan komersial berimplikasi terhadap urusan-urusan otonomi di daerah.

Dalam jangka waktu panjang, penataan kembali urusan-urusan otonomi dilakukan melalui :

1. Penyempurnaan Isi Otonomi Daerah

Otonomi daerah berupaya memberikan pelayanan yang optimal terhadap kebutuhan masyarakat. Keseragaman dalam otonomi daerah kurang responsif terhadap kebutuhan rakyat, sehingga diperlukan penataan kembali terhadap muatan otonomi daerah sesuai dengan perkembangan daerah.

2. Transpansi dalam Pembagian Urusan

UU No. 22 tahun 1999 mengisyaratkan kejelasan dan transparan dalam pembagian urusan atau kewenangan antara Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam hal ini, Pemerintah Propinsi, dalam tingkatan dan ruang lingkupnya, melaksanakan urusan-urusan yang sesuai dengan kebutuhan propinsi dan masyarakatnya di cakupan wilayahnya. Hal ini juga berlaku untuk Pemerintah Kabupaten/Kota. Pelimpahan urusan-urusan ke berbagai hierarki Pemerintahan tersebut harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Pasal 9 UU tersebut menegaskan bahwa Pemerintah Propinsi menangani urusan yang bersifat lintas kabupaten dan kota seperti sungai, transportasi antara kabupaten/kota, perencanaan tata ruang daerah, hutan dan lembah dalam kawasan daerah dsb. Pasal 11 menegaskan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota menangani urusan seperti pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Rasionalisasi Urusan

Rasionalisasi urusan perlu dilakukan, karena melalui rasionalisasi ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah. Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah daerah harus disesuaikan dengan kebutuhan dan potensi Daerah. Dalam proses ini perlu dilibatkan semua komponen Pemerintah

(Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota). Duplikasi urusan antara Daerah selama dianggap tidak realistis hendaknya dihindari. Ini berarti perlu adanya kajian analitis.

Penataan Kembali Kelembagaan

Setelah urusan dan cakupan wilayah ditata, persoalan berikut yang dihadapi adalah bagaimana urusan-urusan otonomi tersebut diwadahkan dalam kelembagaan pemerintah daerah. UU No. 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa urusan-urusan otonomi dilaksanakan oleh Dinas Daerah. Meski demikian, perlu dipikirkan kriteria apa yang digunakan sebagai pedoman untuk menentukan jenis dan jumlah Dinas yang dibentuk di daerah. Hal ini penting karena ada kecenderungan unit-unit dalam organisasi pemerintah daerah, misalnya Sekretaris Daerah, yang mestinya berfungsi sebagai unit pendukung administrasi, kenyataannya berperan sebagai unsur operasional dalam pelaksanaan fungsi-fungsi sehingga terkesan mengurangi peranan Dinas Daerah. Pemekaran kelembagaan juga terkesan dilakukan karena tekanan birokrasi dan bukan untuk mengakomodasi kebutuhan riil dari masyarakat. Di tahun 1990-an timbul paradigma baru yaitu pemerintah melibatkan pihak swasta dalam pelayanan kebutuhan masyarakat karena keterbatasan sumber-sumber ekonomi. Dalam kaitan ini, pemerintah diharapkan sebagai pengatur pelayanan kebutuhan masyarakat daripada sebagai penyedia langsung dari pelayanan tersebut.

a. Strategi Jangka Pendek

1. Pembuatan pedoman struktur organisasi. Struktur organisasi ini dibuat oleh Pemerintah Pusat dan dijadikan sebagai pedoman dalam pembuatan struktur organisasi Sekretariat, Dinas dan unit-unit lainnya di daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota.
2. Pemda menetapkan jenis dan jumlah kelembagaan yang dibutuhkan di daerah. Agar penetapan tersebut sesuai dengan kebutuhan daerah, maka

diperlukan suatu analisis kebutuhan. Analisis kebutuhan ini diperlukan juga untuk menetapkan urusan-urusan mana yang ditangani Pemda sendiri dan urusan-urusan mana yang diprivatisasikan melalui kemitraan.

3. Jumlah dan jenis kelembagaan yang ditetapkan oleh Pemda perlu dibahas bersama dengan Pemerintah Pusat guna mendapatkan kesepakatan.

b. Strategi Jangka Panjang

1. Penentuan Kelembagaan Pemda.

Penentuan kelembangan didasarkan pada kemampuan Pemda sendiri. Dalam hal ini, apakah Pemda mampu melaksanakan urusan-urusan secara mandiri atau apakah urusan tersebut diprivatisasikan melalui kemitraan. Tolok ukur di sini adalah apakah Pemda dapat melaksanakan urusan-urusan secara efektif, efisien, ekonomis dan akauntabel.

2. Kelembagaan yang ramping dan multi fungsi.

Dengan adanya perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, maka pembebanan kelembangan melalui SDO akan berkurang dan bahkan tidak terjadi lagi. Hal ini memaksa Pemda untuk melakukan efisiensi kelembagaan. Pilihan terhadap strategi kelembagaan yang ramping dan multi fungsi menuntut adanya pilihan pegawai yang profesional untuk melaksanakan multi fungsi.

Penataan Pegawai

Pelimpahan urusan dari Pusat ke Daerah harus dilengkapi dengan personil yang memadai, baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Berbagai urusan di daerah terkesan kurang efisien dan efektif karena tidak didukung oleh pegawai yang handal dan profesional. Ada beberapa tahap yang berkaitan dengan pegawai, yaitu rekrutmen, seleksi, penempatan, pengembangan dan pelatihan serta penilaian kinerja. Penataan kembali terhadap beberapa pendekatan tersebut

akan membantu menghasilkan pegawai yang handal dan profesional dalam pelaksanaan urusan-urusan di daerah.

a. Strategi Jangka Pendek

1. Pemerintah Pusat membuat pedoman tentang kebutuhan pegawai (kuantitas dan kualitas) untuk mengisi struktur organisasi Sektwilda, Dinas dan Unit-unit lainnya.
2. Pemda melakukan realokasi kebutuhan pegawai sesuai dengan struktur organisasi dari masing-masing tingkat Pemerintahan di daerah
3. Pada tahap pertama, Pemerintah Pusat ikut mengatur realokasi pegawai berdasarkan kepentingan dan keseimbangan realokasi pegawai nasional dengan persetujuan Pemda. Pada tahap berikut, realokasi pegawai menjadi kewenangan masing-masing Pemda.
4. Verifikasi dan validitas realokasi pegawai dilakukan oleh Pemerintah Pusat atas dasar persetujuan Pemda masing-masing.

b. Strategi Jangka Panjang

1. Analisis Kebutuhan Pegawai

Analisis ini dimaksudkan untuk mengetahui kuantitas dan kualitas pegawai riil yang dibutuhkan Pemda berdasarkan urusan-urusan dan kelembagaan yang dibentuk di daerah untuk melaksanakan urusan-urusan tersebut. Dengan adanya gambaran tentang urusan-urusan dan kelembagaan yang akan dibentuk, maka akan dapat diukur secara nyata kuantitas dan kualitas pegawai yang dibutuhkan di daerah.

2. Sistem Rekrutmen.

Sistem ini harus transparan dan dilaksanakan secara kompetitif. Formasi pegawai harus sesuai dengan kebutuhan riil dari urusan dan kelembagaan yang dibentuk Pemda.

3. Pengembangan Pegawai

Pengembangan pegawai di daerah disesuaikan dengan jabatan yang akan diduduki, apakah jabatan politis atau jabatan karier . Kejelasan antara

tugas jabatan politis dan tugas jabatan karier akan mendukung pengembangan pegawai. Tugas pejabat politis adalah sebagai *policy maker* yang menetapkan kebijakan-kebijakan di daerah sesuai dengan visi dan misi yang telah ditetapkan. Sedang pejabat karier sebagai pelaksana kebijakan (*policy implementer*) yang dibuat oleh *policy maker*. Dalam kaitan ini, pegawai yang ingin mengabdikan di jabatan politis hendaknya melepaskan jabatan karirnya dan setelah habis jabatan politisnya dapat kembali ke jabatan karier. Sedangkan jabatan karier dapat menjamin kejelasan jenjang karier selama masa pengabdian sebagai pegawai Pemda.

Pendidikan dan pelatihan dilaksanakan untuk mengisi kekurangan keahlian atau keterampilan yang dibutuhkan untuk menduduki suatu jabatan. Oleh karena itu, perlu ada konsistensi antara pendidikan dan pelatihan yang ditempuh dengan jabatan yang akan diduduki pegawai

4. Sistem Penilaian

Obyektivitas dalam penilaian kinerja pegawai harus ditinjau kembali. Untuk menjamin obyektivitas tersebut, diperlukan standard kinerja. Sistem reward bagi pegawai berprestasi harus sesuai dengan standard dan juga sanksi bagi pegawai yang melalaikannya.

5. Peningkatan Sistem Kesejahteraan

Sistem kesejahteraan mempengaruhi kinerja dan moral kerja pegawai. Dengan jumlah pegawai yang sedikit dan profesional, akan memungkinkan Pemda memberikan tambahan dari gaji standard yang diterima.

Penataan Keuangan Daerah

Pemerintah daerah harus konsisten dan transparan dalam pengelolaan keuangan daerah terutama dalam era reformasi dan globalisasi ekonomi.

Perubahan sistem pengelolaan keuangan daerah senantiasa harus berubah dan berkembang karena cakupannya sangat luas, yaitu :

1. Antara Pemerintah Pusat dengan Propinsi/Kabupaten;
2. Antara Pemerintah Propinsi dengan Kabupaten sampai ditingkat Desa/Kelurahan. Dalam penyusunan UU tentang Otonomi khusus Papua, perlu diatur secara jelas tentang pembagian dana, dan Pemerintah Pusat harus transparansi tentang besarnya penerimaan negara yang berasal dari Propinsi Papua.

Dana perimbangan sebaiknya 100 % dulu untuk Papua selama 10 tahun kedepan agar propinsi Papua dapat mengejar ketertinggalannya

Guna merespon tuntutan daerah yang cenderung mengancam integrasi bangsa, maka dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus, sebaiknya Pemerintah Pusat hanya mengurus masalah Pertahanan Negara, Moneter dan Fiskal, Peradilan (tingkat tertinggi kasasi) serta Hubungan Politik Luar Negeri.

Ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat yang terbentuk selama ini, harus digantikan dengan paradigma kemitraan. Daerah dipandang sebagai Mitra Pusat, khususnya dalam pengelolaan sumberdaya di Daerah.

Untuk menjamin prinsip akuntabel dalam pengelolaan keuangan daerah, maka perlu diambil beberapa tindakan sebagai berikut :

a. Strategi Jangka Pendek

1. Adanya kejelasan dan tanggung pemerintah Daerah dalam pengelolaan keuangan daerah.
2. Tersedianya informasi keuangan dan kinerja pemerintah bagi masyarakat (publik).
3. Proses anggaran yang terbuka mulai dari persiapan, pelaksanaan dan pertanggung jawabannya.
4. Adanya Tim Independen yang selalu memantau dan mengevaluasi pengelolaan keuangan.
5. Anggaran Daerah disusun oleh Pemda dan harus mendapat persetujuan DPRD (Peraturan Pemerintah tentang Keuangan Daerah perlu disusun).
6. Perlu disusun Standar Akuntansi Keuangan Daerah.

7. Akurasi obyek pajak melalui penataan kembali obyek-obyek pajak (PAD, PBB, IHH, royalti dan lain-lain)
8. Penataan administrasi perpajakan.
9. Intensifikasi dan ekstensifikasi perpajakan.
10. Mengundang investor (ciptakan iklim investasi yang kondusif, insentif perpajakan, keamanan investasi dan keramahan investasi).

b. Strategi Jangka Panjang

1. Kepemilikan saham bagi pemerintah daerah pada perusahaan-perusahaan ekstraktif yang beroperasi di Papua (bukan hanya PT. Freeport). Melalui pemilikan saham ini akan diperoleh deviden seperti halnya pemerintah pusat terhadap Freeport. Manfaat yang diperoleh : tambahan dana pembangunan dari hasil keuntungan yang diperoleh dari setiap lembar saham yang dimilikinya. Tambahan dana pembangunan akan terus tersedia selama perusahaan tersebut beroperasi dan memberikan keuntungan. Menjadi pemegang saham sesungguhnya adalah juga menjadi pemilik perusahaan dan mempunyai hak yang sama dengan pemegang saham yang lain untuk duduk dalam rapat-rapat pemegang saham. Disini ada nilai politis bagi Pemerintah Daerah dalam menentukan arah dan kebijaksanaan di perusahaan yang bersangkutan.
2. Pemerintah Daerah harus mempunyai Tim Ahli Ekonomi yang handal sehingga dapat melakukan penelitian terhadap kesehatan tiap perusahaan yang dimintai Pemerintah Daerah. Syarat pertama sudah tentu perusahaan publik dan terdapat di pasar saham di Jakarta maupun di daerah lain di Indonesia.
3. Berkaitan dengan rencana Freeport meningkatkan produksinya, maka kemungkinan masyarakat dan Daerah Papua memperoleh bantuan hibah dalam bentuk saham. (Cara seperti ini cukup konsisten dengan rencana mantan Gubernur Freddy Numberi) untuk menciptakan dana abadi bagi pengembangan sumber daya manusia Papua.

4. Perlunya Pemerintah Daerah membentuk suatu badan seperti : Dewan pengembangan Ketahanan Ekonomi Masyarakat dan Daerah Papua dipimpin langsung oleh Gubernur sehari-harinya dikendalikan oleh Ketua Harian. Keanggotanya terdiri dari : Kalangan praktisi bisnis (Kadin, Perbankan, Pengusaha, Asosiasi Petani dan Nelayan), kalangan akademis, ilmuwan, LSM dan pejabat dari instansi terkait. Badan ini kelak menjadi dapur pemikir perekonomian Propinsi Papua.

Penataan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

UU No. 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan kepada DPR untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota serta pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Peranan DPR di daerah, menurut UU tersebut, sangat penting karena DPR mengawasi jalannya roda pembangunan daerah. Selama ini DPR belum secara maksimal berperan sebagai wakil rakyat yang menampung aspirasi rakyat, kemudian menyampaikan kepada Pemerintah. Oleh karena itu, pada masa-masa yang akan datang perlu diambil beberapa tindakan sebagai berikut :

1. Memperbaiki kualitas pendidikan dari anggota DPR.
2. Menjadikan DPR sebagai wadah yang benar-benar membela kepentingan rakyat
3. Meningkatkan hubungan antara DPR dengan masyarakat
4. Harus ada pemisahan fungsi yang jelas antara Eksekutif (pelaksana) dan Legislatif (pengawas), agar fungsi kontrol DPRD dapat berjalan dengan baik.

VI. PENUTUP

Otonomi daerah yang disepakati dan diundangkan setelah era reformasi, haruslah disemangati bersama dan dipegang teguh tanpa embel-embel, sehingga tidak terkesan bahwa Pemerintah Pusat lepas kepala tapi masih pegang ekor. Pemerintah Pusat harus konsisten dan benar-benar memberikan Otonomi yang luas kepada daerah, sehingga daerah memiliki kemandirian dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan jangan dijadikan sebagai peredam gejolak masyarakat dan tuntutan daerah.

Kebiasaan buruk dan praktek Orde Baru yang mengorbankan kepentingan masyarakat untuk mencapai tujuan pribadi haruslah ditinggalkan. Oleh karena itu, Otonomi daerah yang luas (Otonomi Khusus) haruslah berdasarkan pada aturan-aturan yang disepakati bersama sebagai sesama warga-anak bangsa negara Indonesia.